Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2118 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening tot verplaatsing secretariaat Comité van toezicht OLAF (Kamerstuk 22 112, nr. 2117)
Fiche 2: Wijziging verordening afschaffing visumplicht Georgië
Fiche 3: Mededeling over het btw-actieplan (Kamerstuk 22 112, nr. 2119)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2118
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Fiche: Wijziging verordening afschaffing visumplicht Georgië

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
maart 2016
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 142
d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52016PC0142
e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
Niet opgesteld
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken
h) *Rechtsbasis*
Artikel 77, lid 2 onder a, VWEU
i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Commissie stelt voor Verordening 539/2001, waarin is geregeld welke nationaliteiten visumplichtig zijn en welke daarvan zijn vrijgesteld, te wijzigen middels een verordening teneinde Georgië over te hevelen van de lijst van visumplichtige nationaliteiten naar de lijst van nationaliteiten die daarvan zijn vrijgesteld. Afschaffing van de visumplicht geldt alleen voor houders van reisdocumenten met biometrische kenmerken. Het voorstel geldt louter voor visa voor een verblijf van maximaal 90 dagen, er is geen sprake van toepassing van het Schengen Acquis door Georgië en grenscontrole en vreemdelingentoezicht blijven ongewijzigd van kracht. Het geeft Georgiërs niet het recht in het Schengengebied te werken of zich daar te vestigen. Georgië verleent aan EU-burgers al vrijstelling van de visumplicht voor de verblijfsduur van 90 dagen.

Het voorstel vindt zijn oorsprong in de tijdens de Top van het Oostelijk Partnerschap (OP) op 7 mei 2009 in Praag gemaakte afspraken, alwaar ten behoeve van het verbeteren van de mobiliteit tussen OP-landen (waaronder Georgië) en de EU uitzicht is geboden op visumliberalisatie op de langere termijn.[1] Nederland ziet het Oostelijk Partnerschap als een belangrijk instrument voor politieke en economische samenwerking van de betreffende landen met de EU, zonder dat daarbij een lidmaatschapsperspectief in het vooruitzicht wordt gesteld. Visumvrij reizen draagt

[1] Zie tevens de Kamerbrief en bijlage: Kamerstuk 31 702, nr. 21.
Tijdens de meest recente Top van het Oostelijk Partnerschap in Riga op 21 en 22 mei, werd dit streven naar Visumliberalisatie opnieuw bevestigd, mits aan alle voorwaarden is voldaan: Kamerstuk 21 501-20, nr. 985

daaraan bij. Daarnaast draagt visumvrijheid ook bij aan het versterken van het economisch verkeer. Als grote investeerder in de regio ligt hier ook een eigen belang.

Na de start van een visumdialoog in juni 2012 is in februari 2013 een Visum Liberalisatie Actie Plan (VLAP) gepresenteerd aan Georgië, waarin op vier terreinen voorwaarden worden gesteld:

1) documentveiligheid, inclusief biometrie;
   – wettelijke en institutionele kaders op het terrein van het civiele registratieproces, met adequate waarborgen ten aanzien van gegevensbescherming;
   – wettelijk en institutioneel kader voor de afgifte van (via machine) leesbare biometrische paspoorten, in overeenstemming met de ICAO-normen;
   – gedragscode en instelling van opleidingsprogramma's op het gebied van anticorruptie, veilige omgang met persoonsdocumenten en gegevensbeveiliging.
2) geïntegreerd grensverkeer met inbegrip van asiel;
   – wettelijk en institutioneel kader voor grensbeheer overeenkomstig de EU- en internationale normen en doeltreffende interinstitutionele samenwerking;
   – nationale strategie voor geïntegreerd grensbeheer en actieplan met een tijdschema en specifieke doelstellingen voor de verdere ontwikkeling van wetgeving, organisatie, infrastructuur, uitrusting, voldoende financiële en personele middelen op het gebied van grensbeheer en internationale samenwerking;
   – gedragscode en opleidingsprogramma's, onder meer op het gebied van corruptiebestrijding en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, eerbiediging van mensenrechten, asielprocedures en maatregelen ter bestrijding van mensenhandel.
   – wettelijk en institutioneel kader voor migratiebeleid overeenkomstig de EU- en internationale normen, ook op het gebied van regelmatige migratie/arbeidsmigratie, maatregelen voor de integratie van vreemdelingen en re-integratie van Georgische onderdanen en de bestrijding van onregelmatige migratie.
   – nationale migratiestrategie en een daaraan verbonden actieplan, die voorzien in een tijdschema, specifieke doelstellingen, activiteiten, resultaten, resultaatindicatoren en voldoende personele en financiële middelen;
   – mechanisme voor de controle van de migratieaantallen en -stromen.
   – wettelijk en institutioneel kader voor asielbeleid, volledig in overeenstemming met het beginsel van non-refoulement en met inbegrip van subsidiaire bescherming, met waarborgen voor eerlijke procedures tot vaststelling van de status, bescherming van rechten (vrij verkeer, gezondheidszorg, onderwijs, overige arbeids- en sociale rechten), duurzame oplossingen, waaronder de integratie van vluchtelingen.
3) openbare orde en veiligheid;
   – wettelijke en institutionele kaders voor de voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, mensenhandel, corruptie, geld witwassen, financiering van terrorisme, drugshandel, samen met nationale strategieën en actieplannen die, binnen een duidelijk tijdschema, voorzien in specifieke doelstellingen, activiteiten, resultaten, resultaatindicatoren en voldoende personele en financiële middelen;
   – ondertekening, ratificatie en omzetting in nationale wetgeving van alle relevante verdragen en daaraan verbonden protocollen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa op deze gebieden;
   – wettelijk en institutioneel kader voor wederzijdse rechtshulp;

- wettelijk en institutioneel kader voor gegevensbescherming, ondertekening, ratificatie en omzetting in nationale wetgeving van de relevante internationale verdragen, protocollen en aanbevelingen op dit gebied en vaststelling van een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming.

4) externe betrekkingen en grondrechten.
   - rechts- en regelgevingskader voor de registratieprocedures voor legaal op het grondgebied van Georgië verblijvende vreemdelingen of staatlozen;
   - rechts- en regelgevingskader ter waarborging van een volledige en doeltreffende toegang tot reis- en identiteitsdocumenten zonder discriminatie;
   - Vaststelling van een allesomvattende antidiscriminatiewet, zoals aanbevolen door controleorganen van de VN en de Raad van Europa;
   - Ondertekening, ratificatie en omzetting in nationale wetgeving van de relevante instrumenten van de VN en de Raad van Europa op het gebied van de bestrijding van discriminatie;
   - nationale strategie en een actieplan inzake mensenrechten.

Deze scherpe voorwaarden zien zowel op het creëren van het benodigde wettelijke, beleidsmatige en institutionele kader als op de effectieve en duurzame implementatie hiervan.

De Commissie heeft tussen november 2013 en december 2015 vier voortgangsrapportages uitgebracht, waarin is beschreven welke stappen Georgië op alle bovengenoemde deelonderwerpen heeft gezet om aan de voorwaarden te voldoen.[2] De Commissie oordeelt dat Georgië voldoet aan alle benchmarks die waren vastgesteld voor elk van de vier terreinen. Hiermee is Georgië – na Moldavië, waarvoor de visumplicht in april 2014 werd afgeschaft – het tweede Oostelijk Partnerschapsland dat het VLAP heeft afgerond.
Ten slotte zegt de Commissie in haar voorstel toe de voortdurende implementatie van de voorwaarden van het VLAP door Georgië actief te blijven monitoren, via de bestaande associatiestructuren en dialogen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in het kader van de voortgangsrapportages impactanalyses uitgevoerd naar de mogelijke gevolgen op het brede terrein van migratie en veiligheid.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland ziet het Oostelijk Partnerschap – waar dit voorstel uit voortvloeit – als een belangrijk instrument voor politieke en economische samenwerking van de betreffende landen met de EU. Visumvrij reizen draagt daar verder aan bij.
Het visumbeleid voor maximaal 90 dagen is een EU-bevoegdheid. Bij voorstellen voor visumliberalisatie ziet Nederland erop toe dat is voldaan aan de in het VLAP (of de *roadmap*) gestelde voorwaarden. Ook na een besluit tot opheffing van de visumplicht moeten landen die zijn vrijgesteld

---

[2] Zie voor de stand van zaken in de visumliberalisatietrajecten de brieven van 27 november 2013 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 818), alsmede de Kamerbrieven met de Nederlandse inzet voor de Top Oostelijk Partnerschap in Vilnius, 28 en 29 november 2013 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 810) en de Top Oostelijk Partnerschap in Riga, 21 en 22 mei 2015 van 8 mei 2015 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 982).

van de visumplicht blijven voldoen aan de strikte voorwaarden van het visumliberalisatie-actieplan. In het geval dat visumliberalisatie leidt tot bijvoorbeeld een hoge instroom van asielaanvragers en/ of illegale immigranten, kan een beroep worden gedaan op de zogenaamde noodremprocedure voor (tijdelijke) opschorting van de visumliberalisatie waarin is voorzien in de EU-wetgeving.[3]

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland sluit zich aan bij het oordeel van de Commissie dat Georgië aan alle voorwaarden van het Visumliberalisatie Actieplan (VLAP) voldoet en staat dan ook positief tegenover het voorstel.

Uit de laatste voortgangsrapportage bleek dat Georgië al aan alle voorwaarden voldeed op het terrein van documentveiligheid en biometrie.

Op het terrein van geïntegreerd grensverkeer met inbegrip van asiel, deelt Nederland de conclusie van de Commissie dat Georgië nu ook de laatste openstaande punten heeft afgerond:

– uitbreiding van de risico-analyses tot alle migratieonderdelen;
– afstemming van reintegratie-activiteiten op de migratiestrategie voor 2016–2020;
– implementatie van het informatie- en communicatieplan met betrekking tot visumliberalisatie;
– aanpassing van de juridische kaders voor de verstrekking van visa voor humanitaire doeleinden;
– de ontwikkeling van kwaliteits-indicatoren voor monitoring van asielbeslissingen;
– wegwerken van achterstanden van asielzaken;
– aanpassing van wetgeving voor afwijzing van asielaanvragen om redenen van binnenlandse veiligheid;
– het geven van trainingen aan personeel
– het inrichten van een databestand met landeninformatie;
– het verlengen van de termijn voor het instellen van beroep tegen negatieve beslissingen op het gebied van vaststelling van een vluchtelingenstatus van 10 naar 15 dagen;
– het openstellen van de mogelijkheid tot gratis juridische assistentie aan asielaanvragers; en
– het ontwikkelen van een educatieprogramma voor vluchtelingen ten behoeve van toegang tot de naturalisatieprocedures.

Ten aanzien van openbare orde en veiligheid, sluit Nederland zich aan bij de conclusie dat ook op dit terrein aan de laatste, nog openstaande voorwaarden is voldaan, te weten:

– maatregelen op het terrein van mensensmokkel, waaronder het geschikt maken van opvanggelegenheden voor minderjarige slachtoffers, het oprichten van een inspectiedienst voor arbeidsomstandigheden, het intensiveren van inlichtingen-gestuurde onderzoeken naar alle vormen van uitbuiting, aanpassingen van wetgeving gericht op het niet vervolgen van personen die meewerken aan onderzoek naar en vervolging van mensensmokkelaars, het vastleggen van gegevens in een centraal gegevensbestand en het aangaan van partnerschapsrelaties met bron- en herkomstlanden op het gebied van mensensmokkel;
– maatregelen op het gebied van anti-corruptie, waaronder de nieuwe ambtenarenwetgeving gericht op het de-politiseren van op het ambtenarenapparaat, nieuwe wetgeving gericht tegen belangenver-

[3] Zie voor toelichting op de noodremprocedure de lijst van vragen en antwoorden bij de brieven over het Oostelijk Partnerschap van 13 februari 2014 (voornamelijk vraag en antwoord 22, 24–27, Kamerstuk 21 501-20, nr. 838).

strengeling en corruptie, de introductie van criteria voor tenderprocedures en de bescherming van klokkenluiders;
- maatregelen op het gebied van geld-witwassen en financiering van terrorisme, waaronder het verstevigen van de juridische kaders voor grensoverschrijdende contanten-bewegingen, effectieve inbeslagname van bezittingen van criminelen, het versterken van de personele bezetting van de financiële monitoringsdienst en de inspectiedienst van de nationale bank van Georgië en het ondernemen van activiteiten gericht op het bewust maken van bepaalde beroepsgroepen door de financiële monitoringsdienst;
- maatregelen op het gebied van drugsbestrijding, waaronder het maken van onderscheid tussen drugsbezit en drugshandel in de wetgeving op dit gebied en het aanscherpen van de voorwaarden voor steekproefsgewijze drugstests door de politie;
- maatregelen op het gebied van wetshandhaving, waaronder het ontwikkelen van een mechanisme voor risicoanalyses.

Georgië voldeed al eerder aan de voorwaarden op het gebied van gegevensbescherming.

Op het terrein van externe betrekkingen en grondrechten voldeed Georgië al eerder aan de voorwaarden op het terrein van vrij personenverkeer binnen Georgië en het verstrekken van reis- en identiteitsdocumenten. Nederland onderschrijft de conclusie van de Commissie dat inmiddels ook aan de laatste openstaande voorwaarden is voldaan, m.n. het lanceren van een landelijke informatiecampagne over gelijkheid, tolerantie, e.d. en de training van professionals op het gebied van burgerrechten, gelijkheid en non-discriminatie.

Nederland acht de toegezegde monitoring door de Commissie na visumliberalisatie nodig, opdat eventuele negatieve effecten van visumliberalisatie snel en effectief kunnen worden geïdentificeerd en tegengegaan, in het bijzonder als die zich zouden voordoen op het terrein van illegale immigratie, asiel en grensoverschrijdende criminaliteit.

Nederland is van oordeel dat de mogelijkheid van (tijdelijke) opschorting van de visumliberalisatie middels de onder 3a beschreven noodremprocedure in alle gevallen open staat, dus ook in het geval van Georgië als daar aanleiding toe zou bestaan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Uit de eerste besprekingen van de voortgangsrapportages in Brussel blijkt dat een ruime meerderheid van de Lidstaten het voorstel van de Commissie steunt. Enkele lidstaten hebben bij bespreking van het voorstel in de raadswerkgroep nog aangedrongen op een inhoudelijke bespreking – in algemene zin – van de diverse mogelijkheden binnen het EU-recht tot herinvoering van de visumplicht indien afschaffing van de visumplicht leidt tot ongewenste effecten. Ook drongen enkele lidstaten aan op goede monitoring door de Commissie van de gevolgen van visumliberalisatie.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De EU is bevoegd maatregelen vast te stellen op het terrein van visa en andere verblijfstitels van korte duur (artikel 77, lid 2 onder a). Dit maakt onderdeel uit van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4 VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. Op het beleidsterrein van het instellen en afschaffen van de visumplicht is handelen door de EU als geheel effectiever en efficiënter dan handelen door de lidstaten afzonderlijk, temeer daar in de Schengenzone geen controles op binnengrenzen plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Aanpassing van Verordening 539/2001 dient plaats te vinden middels een verordening. Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel als positief. De aanpassingen in de verordening gaan niet verder dan nodig.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

Geen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Voor bedrijfsleven en burgers in Nederland zijn er geen financiële consequenties. Voor personen uit Georgië die Nederland willen bezoeken vervalt betaling van visumleges, wat voor hen positieve financiële consequenties heeft.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Voor rijksoverheid, decentrale overheden en bedrijfsleven en burgers in Nederland geen consequenties. Voor personen uit Georgië die Nederland willen bezoeken vervalt de visumplicht, dus positieve consequenties ten aanzien van administratieve lasten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Afschaffing van de visumplicht zal zakenreizen van zakenlieden vereenvoudigen, hetgeen de kansen voor handel en het bedrijfsleven vergroot.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen. Afschaffing van de visumplicht voor Georgiërs leidt niet tot wijziging van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en/of taken van de overheid. Reguliere taken als grenscontrole en vreemdelingentoezicht blijven ongewijzigd van kracht.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing (betreft voorstel tot wijziging van Verordening 539/2001).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Voorgesteld wordt de verordening 20 dagen na publicatie in werking te laten treden. Deze termijn is voor Nederland toereikend.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Een evaluatiebepaling is wenselijk. De Commissie zegt toe actief te blijven monitoren hoe Georgië de benchmarks van het VLAP uitvoert. Verder vormt de noodremprocedure bij plotselinge toename van illegaliteit en/of asielaanvragen, of bij tegenwerking bij terugkeer als gevolg van visumliberalisatie, een uiterste mogelijkheid tot opschorting.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Monitoring van eventuele gevolgen van afschaffing van de visumplicht voor Georgiërs zal door de Europese Commissie worden gedaan (zie 6.a en 6.d).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.